PRB 05-32E

Library of Parliament | Bibliothèque du Parlement

SHARED SERVICES: LOWER COSTS, IMPROVED SERVICES AND A CHANGE IN CULTURE

Philippe Le Goff
Economics Division

23 September 2005

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

106-01367/

The Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Analysts in the Service are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION 1

SHARED SERVICES 2

FEDERAL INITIATIVES IN THE AREA OF SHARED SERVICES 3

A. The Corporate Administrative Shared Services Organization 4
1. CA-SSO Products and Services 5
2. Operational Governance and Performance Management 5
3. Anticipated Savings and Investments Required 6

B. The Information Technology Shared Services Organization 7
1. Integrated Architecture, Terminology and Standardized Parameters to Facilitate Performance Management 8
2. Multi-level Governance 9
3. Anticipated Savings 9

CONCLUSION: COMPLEX REFORM, STRONG LEADERSHIP AND A CHANGE IN CULTURE 10

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SHARED SERVICES: LOWER COSTS, IMPROVED SERVICES AND A CHANGE IN CULTURE

INTRODUCTION

Although Service Canada[1] was officially launched as recently as 14 September 2005, the federal government is preparing another major reform that will also significantly affect the public service as we know it today. This reform will affect *internal* services, beginning with information technology, financial services, procurement and human resources. Over time, these will be organized into two new units – the Corporate Administrative Shared Services Organization and the Information Technology Shared Services Organization – responsible for the delivery of internal services throughout government.

Like Service Canada, the establishment of the new units is part of the expenditure review that aims to free up $11 billion over the next five years. Some observers feel that internal services are a major source of inefficiencies in the government. Each year, the federal government spends $6.5 billion on corporate and administrative services and $5.2 billion on information technology (IT), and these services employ about 40,000 people.[2] Rationalizing these expenditures by means of better work organization and a pooling of resources would lead to the creation of synergies and economies of scale and could achieve significant savings for the Canadian government. Such a reorganization could also have a positive impact on service quality. According to some, the reform might be a catalyst for the long-awaited change of culture in the public service.

---

(1) Service Canada is a new agency that provides one-stop service and integrates services from a number of federal departments to form a single service delivery network. Over the next three years, Service Canada will continue to enhance and introduce more services with the goal of continuous improvement in service delivery and client satisfaction. Over time, it will bring key federal services and benefits together, making it easier for Canadians to get the help they need in one place, whether by phone, Internet or in person.

(2) Public Service Human Resources Management Agency of Canada (www.hrma-agrh.gc.ca).

The establishment of internal service delivery units on the shared services model may indeed be the equivalent of a mini-revolution in the federal public service. This initiative has long been on the drawing board of the Treasury Board Secretariat[3] without really materializing, even though it has become an everyday occurrence in large private corporations and is rapidly gaining in popularity in provincial governments (Alberta, British Columbia and Ontario) and foreign governments.[4]

This paper briefly explains the concept of shared services and describes the federal government initiatives under way in this area.

SHARED SERVICES

The principle of shared services is applied by large organizations around the world to improve the flow and quality of internal support services. It represents a fundamental change in organizational structure, the attitudes of the individuals who provide services to corporate personnel, and the nature of supplier-user relationships in most of the organizations that adopt it.

Shared common services are oriented around clients, performance and solutions.[5] Clients[6] can specify the services they need, and expect that the unit responsible for shared services will meet their requirements. The organization, for its part, continually improves the quality of its services, increases its efficiency and reduces its costs as a result of feedback from clients.

---

(3) On 18 April 1996, the Treasury Board approved an aide mémoire whereby ministers affirmed the direction and goals of the Shared Systems Initiative (SSI) (http://www.tbs-sct.gc.ca/ssi-isp/documents/critical-docs/initiatives/1996/initiative00_e.asp). Ministers also approved the SSI's operating principles and practices, the establishment of a Shared Systems Support Centre, and an action plan (http://www.tbs-sct.gc.ca/ssi-isp/documents/critical-docs/initiatives/1996/initiative05_e.asp) for the Centre's implementation and consolidation of shared systems components (http://www.tbs-sct.gc.ca/ssi-isp/index_e.asp).

(4) A. T. Kearney, *Shared Services in Government: Turning private-sector lessons into public-sector best practices*, Chicago, 2005 (http://www.atkearney.com/shared_res/pdf/Govt_Share_Services_S.pdf).

(5) A. T. Kearney and Harris Interactive, *Success Through Shared Services: From Back-Office Functions To Strategic Drivers*, Chicago, 2003 (http://www.atkearney.com/shared_res/pdf/Shared_Services_S.pdf).

(6) Unless otherwise indicated, the "clients" referred to in this document are "internal clients" of an organization's corporate shared services.

The primary advantage of the shared common services model lies in resource optimization (cost reduction and increased efficiency). In addition, it encourages a shift towards a culture of continuous improvement through performance objectives, in addition to facilitating access to expertise and encouraging innovation and development through "centres of excellence." The model also allows for the establishment, with other internal or external entities, of partnerships that create added value for the organization. Lastly, it allows clients to concentrate on their strategic activities.

In order to produce the desired results, the introduction of shared common services must go beyond the mere physical grouping of services and be accompanied by a "best practices" initiative aimed at improving service delivery to clients and reducing costs. The work units must obey the laws of the market when they negotiate with clients, i.e., their services must be competitive. The clients must also be able to submit comments regarding their needs and the quality of the services received. Lastly, the performance of the work units providing shared services must be subject to evaluation by independent experts on the basis of measurable criteria.

FEDERAL INITIATIVES IN THE AREA OF SHARED SERVICES

The Expenditure Review Committee, which was set up in December 2003, had a mandate to examine all federal expenditures with a view to optimizing the use of taxpayers' money, identifying opportunities for redirecting federal expenditures to meet the most pressing priorities, and recommending various ways of strengthening management, supervision and the effective delivery of programs and services. To achieve these ends, three types of review were carried out: departmental reviews, horizontal policy and program reviews, and reviews of government operations.

This was the context for the federal government's horizontal review of Common Infrastructure and Service Delivery (CISD)[7] with regard to external services, corporate administrative services and IT. The review revealed that expenditures on these three items represented one-third of gross operating expenditures, totalling almost $13 billion annually.

---

(7) The report of the horizontal review was not available on the Internet at the time of writing, but the following two Treasury Board Secretariat (TBS) documents are available for consultation: *Corporate Administrative Services Review*, January 2005 (http://www.tbs-sct.gc.ca/spsm-rgsp/cas-sam/cas-sam_e.asp), and *Information Technology Services Review – Strategies for Improving IT and its Management*, January 2005 (http://www.tbs-sct.gc.ca/spsm-rgsp/gor-eog/itsr-est_e.asp); the present document draws on these sources.

Most importantly, it supported the conclusion that these activities could be restructured to make them more focused on the target clientele, more transparent in terms of costs and results, and managed in a way that would maximize overall value for the taxpayer and the service offered to the target clientele. In fact, external service delivery has undergone a swift, in-depth reformulation with the creation of Service Canada.

The conclusions of the review have also given a second wind to the Shared Services Initiative, a major component of the government strategy aimed at enhancing program delivery and achieving savings in the second half of the 1990s, specifically in the areas of corporate administrative services and IT.

A. The Corporate Administrative Shared Services Organization

The horizontal review of CISD with regard to corporate administrative services was intended at the outset to evaluate the feasibility of providing administrative services to the entire government through the use of a single system of financial, materiel management and human resources (HR) management services. The recommendations were aimed at achieving the following objectives:

- further optimization of resources;
- a lasting reduction in expenditures related to internal government services;
- enhanced responsibility based on information that is timely, clear, useful and whole-of-government oriented;
- greater flexibility to respond effectively to new strategic and legislative obligations.

The review led to the following recommendation, which was approved by the Treasury Board ministers on 29 March 2004:

> The government adopts a shared services approach to the delivery of finance, materiel and HR services supported by common business processes and a common configuration on a single suite of applications hosted and managed by a common application hosting and management service.[8]

---

(8) Quoted in TBS, *Corporate Administrative Services Review*, "Executive Summary – CAS Review Report," January 2005 (http://www.tbs-sct.gc.ca/spsm-rgsp/cas-sam/cas-sam01_e.asp).

Ultimately, the solution proposed in the wake of the CISD review, which appears to have been accepted by the Treasury Board ministers, means the establishment of a new legal entity called the Corporate Administrative Shared Services Organization (CA-SSO).

1. CA-SSO Products and Services

CA-SSO would provide administrative (finance, materiel and HR) services to all federal departments and agencies on the basis of a transactional formula. It would be client- and service-oriented and designed to draw on multiple service delivery mechanisms and tools of a technological nature to offer efficient, effective internal services on a shared basis. CA-SSO would provide bundled services ranging from mandatory to optional, with an emphasis on standardized, transaction-oriented offerings. The delivery of transaction-oriented services would be done in accordance with service-level agreements:

- *Level 0 – Self-service capability*: Users would access a self-service facility with information, content and interactive tools.
- *Level 1 – Contact centre*: Any user who did not have access to the Web or had questions that could not be resolved at the previous level could send an e-mail or dial a toll-free number to initiate transactions.
- *Level 2 – Service delivery group*: A significant proportion of the functional expertise would be housed in this group, which would be responsible for processing large volumes of transactions and more complex services. Some services might need to be provided in person and co-located where necessary with the clients.
- *Level 3 – Expertise network:* This group would provide consultant services. Most resources would be co-located with clients in order to provide services in person, and some could be located in one or more sites in order to optimize the skills sought to support CA-SSO and the clientele.

2. Operational Governance and Performance Management

The CA-SSO Enterprise Governance model would establish relationships based on shared responsibility between the organization and client departments and agencies, by establishing a management committee at the deputy minister level. The management committee would approve the CA-SSO's action plan, establish dispute settlement mechanisms, and have the authority to amend the CEO's job description.

CA-SSO would emphasize optimized management of services and service standards and expectations, as defined in service-level agreements signed with the departments

and agencies. These agreements would constitute a mechanism for monitoring CA-SSO's performance against established standards. The budgets for purchasing services would remain with the client departments and agencies. Multi-year agreements would be the method of choice for reducing the administrative burden.

The departments and agencies would continue to manage resources and take decisions using the administrative processes established by CA-SSO. They would thus retain their vertical responsibility and exercise their decision-making authority with regard to the achievement of program results. They would also retain responsibility for strategic management services (e.g., resource management and HR planning).

CA-SSO would be subject to external comparative analysis and to an independent audit of its performance.

3. Anticipated Savings and Investments Required

It is believed that the federal government could achieve direct savings in the order of $4 billion over the next ten years by adopting a shared services model. As departments complete the transition to the CA-SSO model, gains in efficiency would be achieved due to the following factors:

- rationalization of financial, materiel and HR systems, resulting from the adoption of a single set of government-wide applications;
- standardization through the establishment of government-wide shared operational processes;
- implementation of self-service transactions through a common portal for employees;
- elimination of tasks with no value added;
- simplification resulting from a reasonable framework in terms of policies and supervision;
- consolidation through a reduction in the number of service delivery points;
- sharing of goods, activities and personnel to achieve economies of scale;
- simplified organization-wide reporting, notably through standardizing common data definitions (e.g., single supplier number and client number).

The complete transformation of current internal services and the creation of CA-SSO based on the seven-year timeline proposed by Treasury Board Secretariat would require investments of around $1.9 billion. On the other hand, based on the status quo model, financial,

materiel and HR services would cost departments and agencies some $37 billion over the next ten years.

Cost recovery of the amounts initially invested should be completed by the end of Year 7, and the shared services should from then on generate recurring net annual savings in the order of $660 million at a minimum. These forecasts do not include indirect savings resulting from the implementation of a shared services model for corporate services within the federal government.

B. The Information Technology Shared Services Organization

For reasons of consistency and effectiveness, the establishment of a CA-SSO would require the implementation of an integrated information architecture and a single suite of applications hosted and managed by a common application hosting and management service.

The creation of an Information Technology Shared Services Organization is necessary in light of the multiple simultaneous pressures on the current model of IT service delivery throughout government:

- *Canadians' increased expectations with regard to services* – Fragmented IT is not capable of providing affordable, reliable and secure support for the delivery model based on a practical, integrated single window which Canadians now expect from banks and other service providers.
- *Declining confidence in government*– Fragmented IT is at the root of crises of confidence when the government is not in a position to provide accurate, timely information on how taxpayers' money and other resources have been spent.
- *Financial pressures* – Organizations with fragmented infrastructures and service delivery commonly spend 20% more than they should for IT. The federal government's expenditures in this area now amount to over $5 billion annually and are increasing by approximately 5% a year.
- *Risk of a security breach* – The security of information in the government is no greater than that of the department or agency that is weakest in terms of security. According to the current service delivery model, the specialized resources and rigour required to guarantee security in processing and transmitting data are not uniformly available from one department or agency to another.
- *Constant need for organizational change* – Fragmented IT makes the restructuring and creation of new program units needlessly expensive in terms of money and time.

In this context, the CISD review has led to the recommendation to create an Information Technology Shared Services Organization (IT-SSO) which would provide shared services in terms of network, office and data centres to all departments and agencies, including CA-SSO, based on shared procedures and standards. In the short term, IT-SSO would apparently form part of Public Works and Government Services Canada.

The gradual transition of corporate services to the proposed model would be facilitated by a suite of integrated applications comprising SAP management software for finance and materiel and PeopleSoft for HR. This combination would constitute the sole standard across the federal government. All federal departments and agencies, without exception, would be required to adopt it within six years.

The suite of applications would be expanded to adopt the functionality and toolboxes required to support the proposed shared operational processes, information model and service delivery (shared services) model. To support the "single standard shared instances" (i.e., the SAP/PeopleSoft combination), an application management service would be established within CA-SSO and would work closely with a shared applications accommodation service, established within IT-SSO, which would house the technical environment for these shared services.

1. Integrated Architecture, Terminology and Standardized Parameters to Facilitate Performance Management

Standardized parameters and terminology related to the workload in a government-wide integrated architecture for IT services are an essential part of an effective comparative analysis of service delivery, an analysis of resource optimization, and an evaluation of the results on a government-wide basis.

The integrated architecture framework should also incorporate a series of key performance indicators that will enable standardized, government-wide measurement, not only of costs and workload, but also of the quality of service. Special attention should be paid to the choice of indicators proposed; specifically, they should:

- increase the transparency and internal accountability of IT services;
- facilitate the conclusion of agreements on service levels for common and shared services;
- permit a comparative analysis of performance against that of other comparable organizations around the world;
- provide effective evaluation of the quality of service delivery.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

2. Multi-level Governance

The overall requirements of the organization, such as sustainability, standardization and interoperability, and the very varied requirements of individual programs and work groups, call for the establishment of a multi-level structure of governance. The recommendations emerging from the CISD review anticipate the following levels:

- *Organizational level:* Establish overall policies, thrusts, strategies and priorities.
- *Operational level:* Monitor activities carried out by the various common or shared services organizations of the federal government.
- *Decision input level:* Advisory committees and boards would represent a variety of interests within government, formulate advice based on their areas of specialization, and assume responsibility for mobilizing a broad community of interests to implement the program of change.

3. Anticipated Savings

According to the CISD review, major savings (between 15% and 25%) and service improvements would be possible if some IT services (shared processing, data centres and Web site hosting) were part of a shared services delivery model.

Compared to similar organizations, especially the best-performing ones, the federal government overall does not invest enough in advanced hardware and software, and thus requires 233% more full-time equivalents (FTEs) to accomplish the same workload. Obsolete equipment, software for which the suppliers no longer provide technical support, an extremely heterogeneous environment, limited grouping, the absence of automated tools (e.g., remote administration) and the lack of attention to systematic upgrading of processes are all factors that tend to increase personnel requirements. Furthermore, the average cost to the federal government per FTE in the IT sector is 33% lower than in similar organizations ($72,700 as against $108,400). This lower compensation would suggest that a greater share of resources is devoted to routine maintenance and support activities that require less advanced skills.

In view of the exceptionally high number of IT service employees in the federal government compared to similar organizations, the IT community is likely to be heavily affected by the introduction of a shared services model and by the various strategies designed to enhance performance in these areas. Future workforce reductions and the elimination of all vacant

positions and those whose status is unknown could result in savings in the order of $500 million a year.

The review also indicates that the federal government spends much more than it should on hardware and software, and that it derives fewer benefits from these purchases than it could by reason of its usual short-term approach to supply and asset management. It also purchases too many licences for many types of software. The adoption of new, government-wide supply practices could result in annual savings in the order of $60 million for materiel and related software.

CONCLUSION: COMPLEX REFORM, STRONG LEADERSHIP AND A CHANGE IN CULTURE

Treasury Board Secretariat wants all departments and agencies to be served, by 2010, through common business processes and a common configuration on a single suite of applications (SAP/PeopleSoft), managed by a single applications management service within CA-SSO and a single application hosting service within IT-SSO.

The implementation of shared services within an organization as vast and complex as the federal government is an ambitious program. It offers promising returns in terms of cost reduction and quality of service, but it could fail without strong leadership and the close cooperation of all partners, in particular the employees.

> Ultimately, success of ISMP would depend on people accepting and adopting change. Effective change management, communication, and cultural change efforts would be required to ensure that ISMP has a positive impact on the people and culture of the GoC.[9]

---

(9) TBS, *Corporate Administrative Services Review*, "Executive Summary – CAS Review Report," January 2005.

PRB 05-32F

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

LES SERVICES PARTAGÉS : RÉDUCTION DE COÛTS, AMÉLIORATION DES SERVICES ET CHANGEMENT DE CULTURE

Philippe Le Goff
Division de l'économie

Le 23 septembre 2005

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

LES SERVICES PARTAGÉS 2

LES INITIATIVES FÉDÉRALES EN MATIÈRE DE SERVICES PARTAGÉS 3

A. L'Organisation de services administratifs ministériels partagés 4
1. Produits et services de l'OSAMP 5
2. Gouvernance opérationnelle et gestion du rendement 5
3. Économies prévues et investissements nécessaires 6

B. L'Organisation de services de technologies de l'information partagés 7
1. Architecture intégrée, terminologie et paramètres normalisés pour faciliter la gestion du rendement 9
2. Gouvernance à plusieurs niveaux 9
3. Économies prévues 10

CONCLUSION : RÉFORME COMPLEXE, LEADERSHIP FORT ET CHANGEMENT DE CULTURE 11

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES SERVICES PARTAGÉS : RÉDUCTION DE COÛTS, AMÉLIORATION DES SERVICES ET CHANGEMENT DE CULTURE

INTRODUCTION

Alors qu'il vient tout juste de lancer « officiellement » Service Canada[1] le 14 septembre 2005, le gouvernement fédéral prépare une autre réforme majeure qui aura elle aussi une incidence importante sur la fonction publique telle qu'on la connaît aujourd'hui. Cette réforme touchera cette fois les services *internes*, soit dans un premier temps, les technologies de l'information, les services financiers, le matériel et les ressources humaines. À terme, ceux-ci seront regroupés au sein de deux nouvelles unités – l'Organisation de services administratifs ministériels partagés et l'Organisation de services de technologies de l'information partagés – chargées de la prestation de services internes à l'ensemble du gouvernement.

À l'instar de celle de Service Canada, la création de ces nouvelles unités s'inscrit dans le cadre de l'examen des dépenses visant à dégager des économies de 11 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années. Selon certains, les services internes sont une source importante d'inefficacité au sein du gouvernement. Le fédéral consacre annuellement 6,5 milliards de dollars aux services généraux et administratifs et 5,2 milliards de dollars à la technologie de l'information (TI), et ces services emploient environ 40 000 personnes[2]. Leur rationalisation par une meilleure organisation du travail et une mise en commun des ressources permettrait de créer des synergies et des économies d'échelle et pourrait mener à des économies appréciables pour le gouvernement canadien. Une telle réorganisation pourrait aussi avoir un impact positif sur la qualité des services. Certains vont même jusqu'à dire que cette réforme pourrait catalyser le changement de culture tant attendu dans la fonction publique.

---

(1) Service Canada est un nouvel organisme qui reprend l'idée du guichet unique et intègre les services d'un certain nombre de ministères fédéraux pour former un seul réseau de prestation de services. Au cours des trois prochaines années, Service Canada continuera d'introduire et d'améliorer plus de services en vue d'une amélioration continue de la prestation des services et de la satisfaction des clients. À terme, il rassemblera l'essentiel des services et des prestations au niveau fédéral pour permettre aux Canadiens d'obtenir plus facilement l'aide dont ils ont besoin, par téléphone, par Internet ou en personne.

(2) Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (www.hrma-agrh.gc.ca).

En effet, la mise en place d'unités de prestation de services internes sur le modèle des services partagés pourrait être l'équivalent d'une « petite révolution » pour la fonction publique fédérale. Depuis longtemps dans les cartons des fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor[3], une telle initiative ne s'est jamais réellement matérialisée, même s'il s'agit d'une démarche devenue banale dans les grandes entreprises du secteur privé, et qui gagne rapidement en popularité au sein des gouvernements provinciaux (Alberta, Colombie-Britannique et Ontario) et à l'étranger[4].

Le présent document explique brièvement la notion de services partagés pour aborder ensuite les initiatives fédérales en préparation dans ce domaine.

LES SERVICES PARTAGÉS

Le partage de services communs est un principe appliqué par les grandes organisations dans le monde pour améliorer l'agencement et la qualité de la prestation de services de soutien internes. Il représente un changement fondamental de la structure organisationnelle, de l'attitude des personnes qui dispensent des services au personnel interne et de la nature des liens fournisseur-usager dans la plupart des organisations qui l'adoptent.

Le partage des services communs est axé sur les clients, le rendement et les solutions[5]. Les clients[6] peuvent préciser les services dont ils ont besoin et s'attendre à ce que l'unité de travail responsable des services communs partagés réponde à leurs exigences. De son côté, l'organisation améliore continuellement la qualité de ses services, accroît son niveau d'efficacité et réduit ses coûts grâce aux commentaires formulés par les clients.

---

(3) Le 18 avril 1996, le Conseil du Trésor a présenté un Aide-mémoire dans le cadre duquel les ministères ont réaffirmé l'orientation et les objectifs de l'Initiative des systèmes partagés (http://www.tbs-sct.gc.ca/ssi-isp/documents/critical-docs/initiatives/1996/initiative00_f.asp). Les ministères ont également approuvé les principes de fonctionnement et les pratiques de l'Initiative, l'établissement d'un Centre de soutien des systèmes partagés et un plan d'action (http://www.tbs-sct.gc.ca/ssi-isp/documents/critical-docs/initiatives/1996/initiative05_f.asp) pour l'implantation du Centre et la consolidation des éléments des systèmes partagés (http://www.tbs-sct.gc.ca/ssi-isp/index_f.asp).

(4) A.T. Kearney, « Shared Services in Government: Turning private-sector lessons into public-sector best practices », Chicago, 2005 (http://www.atkearney.com/shared_res/pdf/Govt_Share_Services_S.pdf).

(5) A.T. Kearney et Harris Interactive, « Success Through Shared Services: From Back-Office Functions To Strategic Drivers », Chicago, 2003 (http://www.atkearney.com/shared_res/pdf/Shared_Services_S.pdf).

(6) Sauf indication contraire, les « clients » dont il est question dans le présent document sont les « clients internes » des services communs partagés de l'organisation.

L'intérêt du modèle des services communs partagés réside avant tout dans l'optimisation des ressources (réduction des coûts et efficacité accrue). En outre, il permet de tendre vers l'instauration d'une culture d'amélioration continue au moyen d'objectifs de rendement, en plus de faciliter l'accès au savoir-faire et d'encourager l'innovation et le développement au moyen de « centres d'excellence ». Le modèle permet aussi d'établir, avec d'autres entités internes ou des entités externes, des partenariats créateurs de valeur ajoutée pour l'organisation. Enfin, il permet aux clients de se concentrer sur leurs activités stratégiques.

Pour donner les résultats escomptés, l'instauration de services communs partagés doit dépasser le simple regroupement physique des services et s'accompagner d'une démarche de « pratiques exemplaires » visant à améliorer la prestation des services aux clients et à réduire les coûts. Les unités de travail doivent notamment respecter les règles du marché lorsqu'elles négocient avec la clientèle, c'est-à-dire que leurs services doivent être concurrentiels. Les clients doivent aussi pouvoir formuler leurs observations au sujet de leurs besoins et de la qualité des services reçus. Enfin, le rendement des unités de travail fournissant des services partagés doit pouvoir être évalué par des experts indépendants au moyen de critères mesurables.

LES INITIATIVES FÉDÉRALES EN MATIÈRE DE SERVICES PARTAGÉS

Créé en décembre 2003, le Comité d'examen des dépenses avait le mandat d'examiner toutes les dépenses fédérales en vue d'optimiser l'usage de l'argent des contribuables, de repérer les possibilités de réaffecter des dépenses fédérales en fonction des priorités les plus pressantes et de recommander différentes façons de renforcer la gestion, la surveillance et la prestation efficace des programmes et des services. À ces fins, trois types d'examens ont été menés : examens ministériels, examens des politiques et des programmes horizontaux et examens des opérations gouvernementales.

C'est dans ce contexte que le gouvernement fédéral a lancé l'examen horizontal de l'infrastructure commune et de la prestation des services (ICPS)[7] relatif aux services

---

(7) Le rapport de l'examen horizontal n'était pas disponible sur l'Internet au moment de la rédaction, mais on pourra consulter les deux documents suivants du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) : *Examen des services administratifs ministériels*, janvier 2005 (http://www.tbs-sct.gc.ca/spsm-rgsp/cas-sam/cas-sam_f.asp), et *Examen des services de technologie de l'information – Stratégies pour l'amélioration de la TI et de sa gestion*, janvier 2005 (http://www.tbs-sct.gc.ca/spsm-rgsp/gor-eog/itsr-est_f.asp), dont nous nous sommes inspirés pour préparer le présent document.

externes, aux services administratifs ministériels et à la TI. Cet examen lui a permis de constater que ses dépenses à ces trois chapitres représentaient le tiers de ses dépenses de fonctionnement brutes, soit près de 13 milliards de dollars par an. Il lui a surtout permis de conclure que ces activités pourraient être restructurées afin d'être davantage axées sur la clientèle ciblée, plus transparentes sur le plan des coûts et des résultats et gérées de façon à en maximiser la valeur globale pour le contribuable et le service offert à la clientèle visée. De fait, la prestation des services externes a été rapidement remaniée en profondeur avec la création de Service Canada.

Les conclusions de l'examen ont aussi donné un second souffle à l'Initiative des services partagés, une composante majeure de la stratégie du gouvernement alignée sur une meilleure prestation de programmes et la réalisation d'économies au cours de la seconde moitié des années 1990 – notamment en matière de services administratifs ministériels et de TI.

A. L'Organisation des services administratifs ministériels partagés

L'examen horizontal de l'ICPS relativement aux services administratifs ministériels devait au départ évaluer la faisabilité de fournir des services administratifs à l'ensemble du gouvernement en n'utilisant qu'un seul système de services financiers, de gestion du matériel et de gestion des ressources humaines (RH). Les recommandations devaient permettre d'atteindre les objectifs suivants :

- une optimisation plus poussée des ressources;
- une réduction durable des dépenses liées aux services internes du gouvernement;
- une meilleure responsabilité fondée sur des renseignements opportuns, clairs, utiles et visant l'ensemble du gouvernement;
- une plus grande souplesse pour répondre efficacement à de nouvelles obligations stratégiques et législatives.

L'examen a abouti à la recommandation suivante, qui a été approuvée par les ministres du Conseil du Trésor le 29 mars 2004 :

> Que le gouvernement adopte la méthode des services partagés pour la prestation des services de finances, du matériel et des RH, appuyée par des processus opérationnels communs et une configuration commune

> pour un ensemble unique d'applications hébergé et géré par un service commun d'hébergement et de gestion des applications [8]

À terme, la solution proposée à la suite de l'examen de l'ICPS, qui semble avoir été retenue par les ministres du Conseil du Trésor, signifie la mise sur pied d'une nouvelle entité juridique appelée « Organisation de services administratifs ministériels partagés » (OSAMP).

1. Produits et services de l'OSAMP

L'OSAMP fournirait des services administratifs (finances, matériel et RH) selon une formule transactionnelle à tous les ministères et organismes fédéraux. Elle serait axée sur le client et le service et conçue de façon à tirer parti de nombreux mécanismes de prestation des services et outils de nature technologique pour offrir sur une base partagée des services internes efficaces et efficients. L'OSAMP fournirait des volets de services allant des services obligatoires aux services facultatifs, en insistant sur des offres normalisées axées sur les transactions. La prestation de services transactionnels se ferait selon une approche par paliers :

- *Palier 0 – Capacité de libre-service* : Les utilisateurs auraient accès à une fonctionnalité de libre-service, à de l'information, du contenu et des outils interactifs.
- *Palier 1 – Centre de contacts* : Tout utilisateur qui n'aurait pas accès au Web ou aurait des questions qui ne peuvent être résolues à l'étape du portail pourrait envoyer un courriel ou composer un numéro sans frais pour amorcer des transactions.
- *Palier 2 – Groupe prestation de services* : Une bonne part de l'expertise fonctionnelle se retrouverait au sein de ce groupe, qui se chargerait du traitement de grands volumes de transactions et des services plus complexes. Certains services pourraient devoir être fournis en personne et situés auprès des clients au besoin.
- *Palier 3 – Réseau d'expertise* : Ce groupe fournirait des services d'experts-conseils. La plupart des ressources seraient situées auprès clients pour fournir des services en personne et certaines pourraient être regroupées en un ou plusieurs endroits pour optimiser les compétences recherchées afin d'appuyer l'OSAMP et la clientèle.

2. Gouvernance opérationnelle et gestion du rendement

Le modèle de gouvernance opérationnelle de l'OSAMP établirait des relations de responsabilité partagée entre l'Organisation et les ministères et organismes clients, en mettant sur

---

(8) Cité dans SCT, *Examen des services administratifs ministériels*, « Résumé – Rapport d'examen des SAM », janvier 2005 (http://www.tbs-sct.gc.ca/spsm-rgsp/cas-sam/cas-sam01_f.asp).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pied un comité de gestion au niveau des sous-ministres. Le comité de gestion approuverait le plan d'activités de l'OSAMP, établirait des mécanismes de règlement des différends et serait habilité à modifier les conditions de la tâche incombant au président-directeur général.

L'OSAMP mettrait l'accent sur la gestion optimisée des services et sur des normes et des attentes par service, définies dans des accords sur les niveaux de service conclus avec les ministères et les organismes. Ces accords serviraient à contrôler le rendement de l'OSAMP en fonction des normes établies. Les budgets pour acheter les services resteraient dans les ministères ou les organismes clients. Des ententes pluriannuelles seraient privilégiées afin de réduire le fardeau administratif.

Les ministères et les organismes continueraient de gérer les ressources et de prendre des décisions faisant appel aux processus administratifs mis en place par l'OSAMP. Ainsi, ils conserveraient leur responsabilisation verticale en exerçant leur pouvoir décisionnel relatif à l'atteinte des résultats de programme. Ils conserveraient aussi la responsabilité des services de gestion stratégique (p. ex. la gestion des ressources et la planification des RH).

L'OSAMP serait sujette à une analyse comparative externe et à une vérification indépendante de son rendement.

3. Économies prévues et investissements nécessaires

On croit que le gouvernement fédéral pourrait réaliser des économies directes de l'ordre de quatre milliards de dollars au cours des dix prochaines années en adoptant un modèle de services partagés. Ainsi, à mesure que les ministères effectueraient la transition vers le modèle de l'OSAMP, des gains en efficience attribuables aux facteurs ci-dessous seraient réalisés :

- rationalisation des systèmes des finances, du matériel et des RH grâce à l'adoption d'un seul ensemble d'applications pangouvernementales;
- normalisation par l'établissement de processus opérationnels communs à l'échelle de l'administration fédérale;
- mise en œuvre de transactions libre-service au moyen d'un portail commun pour les employés;
- élimination des tâches sans valeur ajoutée;
- simplification grâce à un cadre raisonnable en matière de politiques et de surveillance;

- consolidation par la réduction du nombre de points de prestation de services;
- partage de biens, d'activités et de personnel pour réaliser des économies d'échelle;
- simplification des processus d'établissement de rapports à l'échelle de l'organisation, notamment en ce qui concerne la normalisation des définitions communes pour les données (p. ex. numéro de fournisseur et de client unique).

La transformation complète des services internes actuels et la création de l'OSAMP selon le calendrier de sept ans suggéré par le Secrétariat du Conseil du Trésor exigeraient cependant des investissements d'environ 1,9 milliard de dollars. Or, selon le modèle du statu quo, les services des finances, du matériel et des RH coûteraient aux divers ministères et organismes environ 37 milliards de dollars au cours des dix prochaines années.

Le recouvrement des sommes investies initialement devrait être terminé à la fin de la septième année, et les services partagés devraient dès lors générer des économies annuelles nettes récurrentes de l'ordre de 660 millions de dollars au minimum. Ces prévisions ne tiennent pas compte des économies indirectes résultant de la mise en place d'un modèle de services partagés pour les services internes du gouvernement fédéral.

B. L'Organisation de services de technologies de l'information partagés

Pour des raisons de cohérence et d'efficacité, la mise sur pied d'une OSAMP exigerait la mise en place d'une architecture d'information intégrée et d'un ensemble unique d'applications hébergé et géré par un service commun d'hébergement et de gestion des applications.

En effet, la création d'une organisation de services partagés pour la TI s'imposerait en raison des multiples pressions concurrentes qui s'exercent sur le modèle actuel de prestation des services de TI au sein du gouvernement :

- *Attentes accrues des citoyens en matière de services* – La TI fragmentée ne peut pas soutenir de façon abordable, fiable et sûre le modèle de prestation fondé sur un guichet unique pratique et intégré auquel les citoyens s'attendent maintenant des banques et des autres fournisseurs de services.
- *Confiance en baisse à l'endroit du gouvernement* – La TI fragmentée est un facteur à l'origine des crises de confiance lorsque le gouvernement n'est pas en mesure de fournir de l'information exacte et en temps opportun sur la façon dont l'argent des contribuables et d'autres ressources ont été dépensés.

- *Pressions financières* – Les organisations dont les infrastructures et la prestation des services sont fragmentées dépensent habituellement 20 p. 100 de plus qu'elles ne le devraient pour la TI. Les dépenses du gouvernement fédéral dans ce domaine atteignent maintenant plus de cinq milliards de dollars par an et augmentent d'environ 5 p. 100 chaque année.

- *Risque d'atteinte à la sécurité* – La sécurité de l'information au gouvernement n'est pas supérieure à celle du ministère ou de l'organisme le plus faible sur le plan de la sécurité. Selon le modèle actuel de prestation des services, les ressources spécialisées et la rigueur requises pour garantir la sécurité du traitement et de la transmission des données ne sont pas assurées uniformément d'un ministère ou d'un organisme à l'autre.

- *Besoin constant d'apporter un changement organisationnel* – La TI fragmentée rend les restructurations et la création de nouvelles unités de programmes inutilement coûteuses en argent et en temps.

Dans ce contexte, l'examen de l'ICPS a donné lieu à la recommandation de créer une « Organisation de services de technologies de l'information partagés » (OSTIP) qui fournirait des services communs en matière de réseau, de bureau et de centre de données à tous les ministères et organismes, y compris l'OSAMP, selon des modalités communes. À court terme, l'OSTIP pourrait relever, selon toute vraisemblance, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Le passage graduel des services internes au modèle proposé serait facilité par un ensemble d'applications intégrées comprenant les logiciels de gestion SAP, pour les finances et le matériel, et PeopleSoft, pour les RH. Cette combinaison représenterait la norme unique pour l'ensemble du gouvernement fédéral. Sauf exception, tous les ministères et organismes fédéraux devraient l'adopter dans un délai de six ans.

L'ensemble des applications serait élargi pour adopter la fonctionnalité et les boîtes à outils nécessaires au soutien des processus opérationnels communs, du modèle d'information et du modèle de prestation des services (services partagés) envisagés. Pour appuyer les « instances partagées de la norme unique » (c.-à-d. la combinaison SAP/PeopleSoft), un service de gestion des applications serait mis sur pied au sein de l'OSAMP et travaillerait en étroite collaboration avec un service commun d'hébergement d'applications, établi au sein de l'OSTIP, qui hébergerait l'environnement technique pour ces instances partagées.

1. Architecture intégrée, terminologie et paramètres normalisés pour faciliter la gestion du rendement

Une terminologie et des paramètres normalisés liés à la charge de travail dans une architecture intégrée pangouvernementale pour les services de TI sont nécessaires à une analyse comparative efficace de la prestation des services, à une analyse de l'optimisation des ressources et à une évaluation des résultats à l'échelle du gouvernement.

Le cadre de l'architecture intégrée devrait en outre comprendre une série pertinente d'indicateurs de rendement clés qui fournira une mesure pangouvernementale normalisée, non seulement des coûts et de la charge de travail, mais également de la qualité du service. Une attention particulière devrait être accordée au choix des indicateurs proposés pour les raisons suivantes :

- accroître la transparence et la responsabilisation internes des services de TI;
- faciliter la conclusion d'ententes sur les niveaux de service pour les services communs et partagés;
- permettre une analyse comparative du rendement par rapport à celui d'autres organisations comparables à travers le monde;
- fournir une évaluation efficace de la qualité de la prestation des services.

2. Gouvernance à plusieurs niveaux

Les exigences globales de l'organisation, telles que la durabilité, la normalisation et l'interopérabilité, et les besoins très variés des divers programmes et groupes de travail appellent la mise en place d'une structure de gouvernance à plusieurs niveaux. Les recommandations issues de l'examen de l'ICPS prévoient les niveaux suivants :

- *Niveau de l'organisation* : Établissement des politiques, orientations, stratégies et priorités globales.
- *Niveau opérationnel* : Supervision des activités accomplies par les diverses organisations de services communs ou partagés du gouvernement fédéral.
- *Niveau d'aide à la décision* : Des comités et conseils consultatifs représenteraient divers intérêts au sein du gouvernement, formuleraient des conseils fondés sur leurs domaines de spécialité et se chargeraient de mobiliser une vaste communauté d'intérêts pour la réalisation du programme de changement.

3. Économies prévues

Selon l'examen de l'ICPS, d'importantes économies (entre 15 et 25 p. 100) et améliorations aux services seraient possibles si certains services de TI (informatique répartie, centres de données et hébergement de sites Web) faisaient partie d'un modèle de prestation de services partagés.

Comparativement aux organisations similaires, en particulier les plus performantes, le gouvernement fédéral dans son ensemble n'investit pas suffisamment dans le matériel et les logiciels de pointe et doit donc faire appel à 233 p. 100 d'équivalents temps-plein de plus pour accomplir la même charge de travail. Le matériel désuet, les logiciels dont les fournisseurs n'assurent plus suivi sur le plan technique, un environnement très hétérogène, un regroupement limité, l'absence d'outils automatisés (p. ex. l'administration à distance) et le peu d'attention accordée à l'amélioration systématique des processus sont autant de facteurs qui tendent à faire augmenter les besoins en personnel. Par ailleurs, le coût moyen du gouvernement fédéral par équivalent temps-plein dans le secteur de la TI est de 33 p. 100 inférieur à celui des organisations similaires (72 700 $ contre 108 400 $). Cette rémunération plus faible donne à penser qu'une plus grande part de ressources est consacrée à des activités courantes d'entretien et de soutien qui nécessitent des compétences moins avancées.

Compte tenu du nombre exceptionnellement élevé d'employés des services de TI au gouvernement fédéral comparativement à celui des organisations de même nature, la communauté de la TI risquerait d'être fortement touchée par la mise en place d'un modèle de services partagés et par les diverses stratégies visant à améliorer le rendement dans ces secteurs. La diminution éventuelle des effectifs et la suppression de tous les postes vacants et de statut inconnu pourraient entraîner des économies de l'ordre de 500 millions de dollars par an.

L'examen signale aussi que le fédéral dépense beaucoup plus qu'il le devrait en matériel et en logiciels et qu'il retire moins d'avantages de ces achats qu'il le pourrait en raison de ses pratiques habituelles de gestion des biens et d'approvisionnement à court terme. Il achète aussi trop de licences de nombreux logiciels. L'adoption de nouvelles pratiques d'approvisionnement à l'échelle du gouvernement pourrait permettre de réaliser des économies annuelles de l'ordre de 60 millions de dollars pour le matériel et les logiciels connexes.

CONCLUSION : RÉFORME COMPLEXE, LEADERSHIP FORT ET CHANGEMENT DE CULTURE

Le Secrétariat du Conseil du Trésor souhaite que, d'ici 2010, tous les ministères et organismes soient servis selon un modèle commun de processus administratifs, un modèle d'information et une instance unique (SAP/PeopleSoft), gérée par un service de gestion des applications unique au sein de l'OSAMP et un seul service d'hébergement des applications au sein de l'OSTIP.

La mise en place de services partagés au sein d'une organisation aussi vaste et complexe que le gouvernement fédéral est un programme ambitieux aux retombées prometteuses sur le plan de la réduction des coûts et de la qualité du service, mais qui peut échouer sans un leadership fort et une collaboration étroite de tous les partenaires, notamment des employés.

> En fin de compte, le succès [de la réforme] dépendra de la mesure dans laquelle le personnel acceptera et adoptera le changement. Des efforts efficaces en matière de gestion du changement, de communication et de changement de culture devront être déployés pour faire en sorte que [la réforme] ait des effets positifs sur les effectifs et la culture du [gouvernement du Canada].(9)

(9) SCT, *Examen des services administratifs ministériels*, « Résumé – Rapport d'examen des SAM », janvier 2005.